

# Qui parle pour le Parlement? Le hansard, les tribunaux et l'intention du législateur

Deux décisions importantes prises par la Cour suprême dans les années 1990 ont ouvert la porte à l'utilisation des débats du hansard pour deviner une intention parlementaire dans le cadre d'affaires judiciaires où sont contestées les interprétations des lois. Malgré le fait que la Cour suprême précisait, dans ces décisions, que l'utilisation du hansard comme source dans le cadre de procédures judiciaires devait être strictement limitée, des tribunaux subséquents d'instance inférieure n'ont pas toujours observé ces limites. Dans le présent article, l'auteur présente différents exemples et explique pourquoi l'utilisation plus libérale du hansard dans les tribunaux peut poser problème. Il conclut en rappelant aux parlementaires de porter une attention particulière à la façon dont les paroles qu'ils prononcent durant les débats pourraient être utilisées par des tribunaux plus tard, et il presse les tribunaux à se demander si les parlementaires utilisent leurs interventions à la Chambre pour gagner, devant les tribunaux, ce qu'ils n'ont pu gagner à l'Assemblée législative.

**Graham Steele**

Lorsque nous prenons la parole devant notre assemblée, nous devons imaginer qui sera notre public : des électeurs, des militants, des lobbyistes, des chercheurs, et peut-être même des historiens un jour.

Il y a pourtant un public qui ne reçoit pas assez d'attention de la part des députés et qui devrait en recevoir : les tribunaux. Les tribunaux sont susceptibles de lire le hansard, parfois des années après les délibérations, pour tenter de comprendre l'objectif et la signification des lois. Un discours législatif, parfois même une seule phrase d'un discours, risque d'avoir des répercussions énormes.

Il fut un temps où les tribunaux ne daignaient même pas jeter un coup d'œil au hansard, mais cette règle s'est relâchée au cours des dernières années. Le principe moderne établi dans deux décisions de la Cour suprême est que le hansard peut être utilisé dans les tribunaux, mais qu'il ne faut pas y accorder trop de poids.

Malgré cette règle de prudence, mon étude de récentes affaires judiciaires en Nouvelle-Écosse montre que les tribunaux consultent le hansard bien plus souvent que ce à quoi l'on pourrait s'attendre.



**Graham Steele**

---

*Graham Steele enseigne à la Faculté de gestion de l'Université Dalhousie. Après avoir pratiqué huit ans le droit, il est devenu attaché politique en 1998, puis député provincial de Halifax Fairview à l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse, de 2001 à 2013. Il a été ministre des Finances de la Nouvelle-Écosse de 2009 à 2012.*

Dans le présent article, je décrirai les règles juridiques entourant l'utilisation du hansard, les raisons pour lesquelles les tribunaux devraient user de plus de prudence, et les conséquences pour les députés.

## La règle de droit

---

Quand il est question de l'utilisation du hansard dans les tribunaux, il importe de mentionner deux décisions clés de la Cour suprême du Canada : *R. c. Morgentaler*<sup>1</sup>, en 1993, et *Rizzo & Rizzo Shoes*<sup>2</sup>, en 1998.

Le D<sup>r</sup> Henry Morgentaler a été accusé, en vertu de la *Medical Services Act* de la Nouvelle-Écosse, d'avoir pratiqué des avortements en dehors d'un hôpital. Il a contesté la constitutionnalité de la loi, soutenant qu'il s'agissait d'une question de droit criminel et, par conséquent, qu'elle n'était pas du ressort de la province.

La Cour suprême du Canada a donné raison à Morgentaler. Pour arriver à cette conclusion, la Cour a dû déterminer (parmi de nombreuses autres considérations) si le contenu du hansard était une preuve admissible. Ce faisant, la Cour a tracé le rejet initial de la preuve du hansard et le relâchement plus récent de cette règle :

L'ancienne règle d'exclusion touchant la preuve de l'historique d'un texte législatif a été graduellement assouplie (*Renvoi relatif à la Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 R.C.S. 297, aux pp. 317 à 319), mais jusqu'à récemment, les tribunaux ont hésité à admettre la preuve des débats et des discours devant le corps législatif. Dans le *Renvoi relatif à la Loi de 1979 sur la location résidentielle*, précité, à la p. 721, le juge Dickson a dit que ces discours étaient « irrecevables vu leur faible valeur probante » et ils ont été exclus dans le *Renvoi relatif à la Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, précité, à la p. 319 et dans l'arrêt *Attorney General of Canada c. Reader's Digest Association (Canada) Ltd.*, [1961] R.C.S. 775. La principale critique dont a été l'objet ce type de preuve a été qu'elle ne saurait représenter l'« intention » de la législature, personne morale, mais c'est aussi vrai pour d'autres formes de contexte d'adoption d'une loi. À la condition que le tribunal n'oublie pas que la fiabilité et le poids des débats parlementaires sont limités, il devrait les admettre comme étant pertinents quant au contexte et quant à l'objet du texte législatif. (Soulignement ajouté.)

La dernière phrase soulignée est la plus communément citée en ce qui a trait à la preuve du hansard.

Par conséquent, la Cour, dans l'affaire *Morgentaler*, s'est penchée sur une déclaration du ministre de la Santé, sur des remarques de ce même ministre durant le débat budgétaire, et sur des discours en deuxième lecture prononcés par le ministre de la Santé, le porteparole de l'opposition en matière de santé et un simple député de l'opposition. Tout cela a aidé la Cour à décider si la loi visée était, de fait, une loi criminelle.

L'autre cause canadienne de premier ordre liée à l'utilisation judiciaire du hansard est *Rizzo*.

Le cœur de l'affaire *Rizzo* était une question d'interprétation des lois. Lors de la faillite d'une entreprise, la *Loi sur les normes d'emploi* de l'Ontario s'appliquait-elle pour accorder aux employés une indemnité de cessation d'emploi, une indemnité de congé et une indemnité de licenciement?

Le tribunal a conclu par l'affirmative. Le juge Iacobucci a appuyé en partie son interprétation sur deux déclarations faites à l'Assemblée législative de l'Ontario par le ministre du Travail, le D<sup>r</sup> Robert Elgie. Il a également fait un bref aparté, citant l'affaire *Morgentaler*, sur l'admissibilité du hansard :

« Malgré les nombreuses lacunes de la preuve des débats parlementaires, notre Cour a reconnu qu'elle peut jouer un rôle limité en matière d'interprétation législative. »

L'importance de la décision *Rizzo* réside dans le fait qu'elle reprend l'idée établie dans *Morgentaler*, et la repousse plus loin que les dossiers constitutionnels. La règle s'applique maintenant à toutes les questions d'interprétation des lois.

Dans l'affaire *Rizzo* elle-même, le juge Iacobucci a utilisé de façon très limitée les débats parlementaires. Trois éléments de son approche méritent d'être abordés :

- Seul le ministre qui parraine le projet de loi est cité.
- Les citations sont brèves.
- Les citations appuient une interprétation atteinte par d'autres moyens.
- Cette approche est un modèle pour d'autres tribunaux.

### Pourquoi les tribunaux devraient-ils user de prudence?

Dans l'affaire *Rizzo*, le juge Iacobucci, s'exprimant pour l'ensemble de la Cour, a noté « les nombreuses lacunes de la preuve des débats parlementaires », mais il n'a pas énuméré ces lacunes. Je dresserai la liste de quelques lacunes qui me viennent à l'esprit, en me fondant sur mes 12 années au sein d'une assemblée législative.

Premièrement, le hansard est un bon outil, mais il n'est pas parfait. J'estime que la majorité du hansard capture de façon fidèle les propos tenus. Mais parfois, lorsque je jetais un coup d'œil sur les paroles qui m'étaient attribuées, j'étais consterné par les erreurs. En Nouvelle-Écosse, il n'y a pas de procédure formelle pour corriger les erreurs.

Deuxièmement, le hansard ne capture pas toujours le *sens* de ce qui est dit. Comme toute transcription, les mots sur la page peuvent être exacts, sans refléter fidèlement ce que

le locuteur voulait dire. L'humour, le sarcasme, l'emphase, le ton, le langage corporel, les gestes et les réactions de l'auditoire sont essentiels au message du locuteur, mais ils sont absents de la transcription.

Troisièmement, la ponctuation et la séparation des paragraphes peuvent changer la signification d'une phrase. Les employés du harsard transcrivent des discours oraux. Ils doivent deviner où le locuteur placerait les deux-points, le tiret ou un saut de paragraphe. À moins qu'un locuteur ne l'indique clairement, il peut être difficile de dire s'il cite un document ou une personne, ou de deviner le début et la fin d'une citation.

Quatrièmement, les discours à la Chambre sont fondamentalement partisans. Bien sûr, il y a des exceptions, mais très peu de débats ont pour objectif de persuader les autres députés d'un point de vue. Les députés ont pratiquement toujours adopté un point de vue lorsqu'ils entrent à l'assemblée. Les discours visent à expliquer le contenu d'un projet de loi à des fins politiques, et non pour gagner des appuis.

Cependant, la lacune la plus importante du harsard est celle à laquelle fait allusion le juge Sopinka dans l'affaire *Morgentaler*, et qui est citée plus haut dans le présent article : « La principale critique dont a été l'objet ce type de preuve a été qu'elle ne saurait représenter « l'intention » de la législature, personne morale... ». Une assemblée élue est un organe multipartite, un concept. Comme un voisinage ou un club sportif, elle ne peut avoir une intention.

Néanmoins, la recherche de l'intention législative est au cœur de l'interprétation des lois. Rappelons-nous la règle moderne d'interprétation des lois de Driedger, citée d'un ton approuvateur dans *Rizzo* et dans plus d'un millier d'autres décisions judiciaires :

« Aujourd'hui il n'y a qu'un seul principe ou solution: il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur ». (Soulignement ajouté.)

Chaque province, comme la compétence fédérale, possède sa propre loi d'interprétation qui encourage également une recherche de l'« intention » ou de l'« objet » de l'assemblée<sup>3</sup>.

Le concept de l'intention législative est celui qui a le plus de sens lorsqu'il est considéré comme une métaphore. Les tribunaux imaginent l'assemblée élue comme une seule personne, qui est supposée bien connaître la loi et le sujet du projet de loi et être logique, concise et raisonnable. Ce législateur métaphorique est performant dans son travail et il sait ce qu'il fait.

Tous les problèmes associés à l'utilisation des débats du harsard surviennent lorsque les tribunaux poussent la métaphore trop loin, c'est à dire lorsqu'ils la prennent au sens littéral et qu'ils se mettent à chercher une intention législative dans les mots de personnes en chair et en os.

Après tout, qui parle pour l'assemblée? Personne. C'est la raison pour laquelle les tribunaux auront toujours de la difficulté à utiliser le harsard. Dans la plupart des cas, les tribunaux passent outre l'absence d'un porteparole en faisant deux sauts de logique : ils prennent l'intention du *ministre* et l'appellent l'intention du *gouvernement*; ils prennent l'intention du *gouvernement* et l'appellent l'intention du *Parlement*. Mais il ne s'agit pas de la même chose.

De tous les députés d'une assemblée, le ministre parrain est le mieux placé pour parler en toute connaissance de cause de l'essence d'un projet de loi. Le discours du ministre en deuxième lecture est habituellement la déclaration la plus complète en Chambre sur l'objectif du projet de loi et sur tout détail important de politique ou de rédaction. Le ministre est le porte parole du gouvernement sur un projet de loi. Implicitement, l'intention du ministre est partagée par tous les députés du gouvernement qui voteront pour le projet de loi.

Bien que les discours des ministres soient vraisemblablement les plus substantiels, nous devons tout de même user de prudence. Les intentions des autres députés peuvent être très variées. Certains risquent de comprendre différemment le projet de loi, d'autres peuvent ne pas le comprendre du tout et se contenter de voter dans le même sens que leur parti.

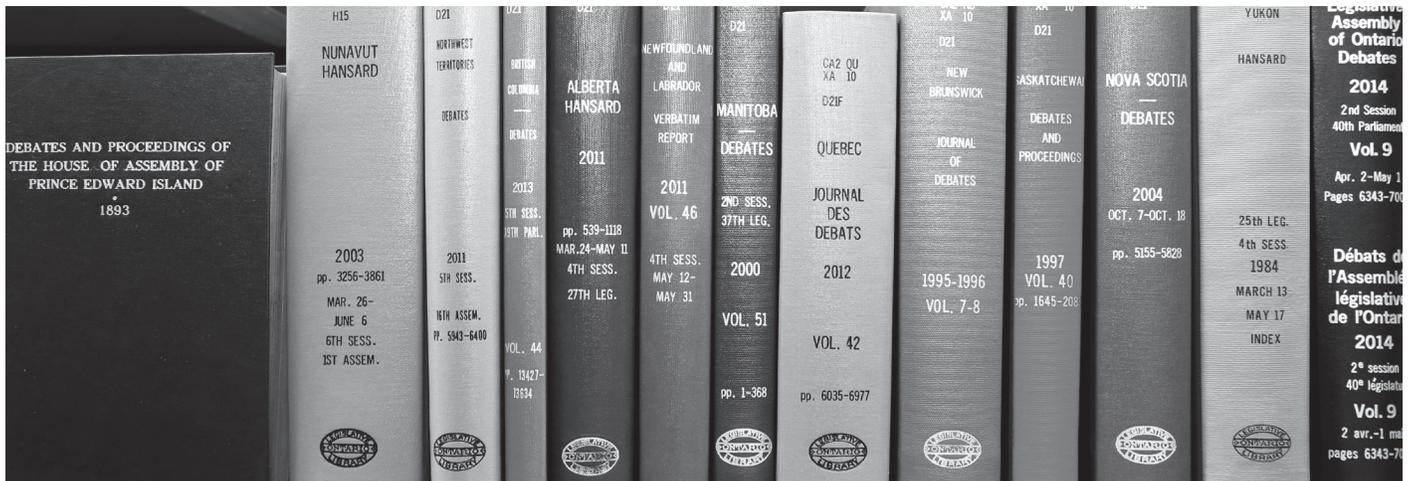
De plus, le discours politique est une tout autre histoire que le témoignage sous serment dans une salle de tribunal. Même les ministres parrains peuvent avoir toutes sortes de raisons de dire ce qu'ils disent. Peut-être une entente atelle été conclue. Peut-être le gouvernement utilise-t-il délibérément l'ambiguïté pour obtenir du soutien pour une loi. Peut-être le ministre parrain ne croit-il pas vraiment que le projet de loi accomplit ce qu'il dit. Peut-être le ministre ne comprend-il pas du tout le projet de loi. Ces scénarios et mille autres font du harsard un fondement fragile pour les décisions judiciaires subséquentes.

### **Les tribunaux ne sont pas assez prudents**

---

La règle de droit est claire. Les lacunes du harsard sont nombreuses. Les raisons d'être prudent abondent.

Néanmoins, j'avais l'impression que les tribunaux se fiaient à la preuve des débats parlementaires avec plus d'abandon que ne le suggère la règle de prudence des décisions *Morgentaler* et *Rizzo*. Pour vérifier cette



Graham Steele suggère que les tribunaux qui utilisent les débats du hansard afin de déterminer l'intention législative n'exercent pas suffisamment de prudence et de retenue. En tant que les politiciens prennent de plus en plus conscience du fait que leurs propos tenus au cours d'un débat parlementaire ont du poids en cour, Steele soupçonne qu'ils « peuvent ainsi façonner leur discours pour essayer de gagner en cour ce qu'ils ne pouvaient pas gagner à l'assemblée législative. »

impression, j'ai étudié toutes les citations du hansard dans les tribunaux de la Nouvelle-Écosse pour la période de 2004 à 2014. Le même genre d'étude pourrait être fait dans d'autres provinces ou territoires.

Ma conclusion est que les tribunaux de la Nouvelle-Écosse s'éloignent grandement de l'usage restreint du hansard proposé dans *Morgentaler* et *Rizzo*<sup>4</sup>.

En fait, dans la plupart des cas où le hansard est cité, il n'y a aucune référence à *Morgentaler* ou à *Rizzo*. Il s'agit peut-être là de la source de certaines des difficultés. Si l'on oublie la règle de prudence, on peut avoir tendance à accepter les débats parlementaires comme preuve trop facilement et à leur accorder trop de poids. J'illustrerai ce point grâce à deux exemples précis tirés de décisions de la Cour d'appel.

Dans l'arrêt *R. c. Carvery*<sup>5</sup>, la cour semblait ouvrir la porte à une vaste gamme de preuves législatives.

Le juge Beveridge, s'exprimant pour l'ensemble de la Cour, devait déterminer si les modifications apportées en 2009 au *Code criminel*, baptisées la *Loi sur l'adéquation de la peine et du crime*, justifiaient une réduction quasiautomatique de la peine d'un jour et demi pour chaque jour passé en détention sous garde. Pour trouver l'intention du Parlement, le juge Beveridge s'est tourné vers l'usage grammatical et ordinaire des mots, sur l'esprit et sur l'objet de la loi. C'est dans cette dernière catégorie qu'il est arrivé à l'histoire législative, et au hansard.

« L'histoire législative d'un texte législatif comprend tout ce qui est lié à la conception, à la préparation et à l'adoption d'une loi », a écrit le juge Beveridge. Cette déclaration est, à première vue, remarquablement vague. Nous dépassons ici le discours d'un ministre à l'étape de la deuxième lecture

d'un projet de loi. Tout ce qui a été fait ou dit, à n'importe laquelle des étapes des délibérations, est potentiellement pertinent.

Ironiquement, un principe en termes aussi généraux était inutile pour la décision du juge Beveridge. Le matériel qu'il a tiré du hansard était en réalité très limité. Lorsque l'affaire s'est rendue à la Cour suprême du Canada pour appel, cette cour n'a utilisé qu'une seule citation du ministre parrain<sup>6</sup>. Il s'agissait, en vérité, d'un usage modèle du hansard.

Un deuxième cas illustre les difficultés créées par un recours trop vaste des tribunaux au hansard.

Le point de litige dans l'affaire *Hartling c. Nova Scotia (procureur général)*<sup>7</sup> était la légalité des limites imposées quant aux dommages généraux pour une « blessure mineure » subie lors d'une collision de véhicules à moteur. Trois plaignants contestaient la constitutionnalité de la loi, et se demandaient si les règlements en matière de « blessures mineures » étaient autorisés ou non par la loi.

Le juge en chef, s'exprimant pour la cour, a utilisé trois citations tirées du hansard. La première provient du discours du ministre parrain en deuxième lecture. Elle respecte facilement l'usage modèle du hansard. Cependant, les deux autres citations proviennent des libéraux : un discours en deuxième lecture et un discours en troisième lecture.

Comment un député de l'opposition peut-il parler de l'intention d'un projet de loi rédigé et déposé par quelqu'un d'autre? À l'époque, les libéraux n'occupaient que 12 des 52 sièges de l'Assemblée. Même si les déclarations des députés libéraux peuvent être considérées comme exprimant l'intention des 12 députés libéraux – ce qui

pourrait poser un problème en soi – comment peuvent-elles être considérées comme exprimant l'intention du gouvernement ou de la législature?

Quelques réponses à ces questions sont plausibles, mais le juge en chef MacDonald n'en parle pas explicitement. Il faut lire entre les lignes. Le juge en chef mentionne à deux occasions qu'un gouvernement minoritaire est au pouvoir, mais il ne dit pas clairement pourquoi cela importe.

Parce que j'y étais, je sais pourquoi cela importe. Pour que le projet de loi 1 soit adopté, le gouvernement devait recevoir l'appui de l'un des deux partis d'opposition. Le NPD avait déclaré qu'il n'appuierait pas le projet de loi 1. Cela ne laissait que les libéraux comme partenaire potentiel, mais les libéraux n'étaient pas satisfaits de la définition originale de « blessure mineure », qu'ils estimaient trop vague. Des négociations ont donc eu lieu entre la deuxième et la troisième lecture. Après modification, les libéraux ont voté pour le projet de loi. Ainsi, le discours du député libéral provincial en troisième lecture était important parce qu'il exprimait le point de vue des libéraux sur les objectifs des modifications.

Le problème est que le discours du député libéral provincial – et tout discours consigné au hansard en fait – est un discours politique, et non une preuve sous serment. Un discours politique peut avoir plusieurs motifs, notamment celui de montrer le meilleur profil d'un parti ou de tirer le meilleur d'une mauvaise situation. Dire la vérité, toute la vérité et rien que la vérité n'est pas nécessairement la motivation d'un politicien lorsqu'il s'exprime sur un projet de loi controversé.

Pour être poli, disons qu'une interprétation alternative des faits est tout aussi plausible que les citations du hansard acceptées comme preuve par un juge en chef.

### Incidences pour les députés

---

Les députés doivent être conscients du fait que leurs paroles pourraient être examinées à la loupe dans une salle de tribunal. Les paroles consignées au hansard sont admissibles pour la recherche de l'intention législative par un tribunal. C'est particulièrement vrai pour un ministre parrain.

Un ministre parrain devrait donc garder à l'esprit l'impact potentiel de ses paroles, particulièrement en deuxième lecture. Ces paroles seront considérées comme représentant l'intention du gouvernement et, si le projet de loi est adopté, comme reflétant l'intention de la législature. C'est une lourde responsabilité. Le discours en deuxième lecture devrait être rédigé en conséquence.

Toutefois, selon ma propre expérience, les ministres pensent rarement aux implications *judiciaires* de leurs discours en deuxième lecture. Les ministres pensent plus communément à leurs auditoires *politiques*. En effet, il peut y avoir des raisons politiques de passer certains éléments sous silence ou de les expliquer de façon vague. Ces impératifs politiques peuvent aller à l'encontre du besoin des tribunaux pour une explication détaillée de l'intention d'un ministre.

Mon expérience m'a également appris que tous les discours en deuxième lecture ne sont pas prononcés avec le même soin. J'ai déjà vu des ministres improviser lors d'un discours en deuxième lecture. J'ai assisté à des discours très brefs. J'ai vu des ministres dévier complètement de leur texte. Ce ne sont pas tous les ministres qui acceptent de lire des discours soigneusement préparés en termes juridiques.

Lorsque des ministres acceptent de prononcer un discours préparé en deuxième lecture, celui-ci est habituellement rédigé par des fonctionnaires experts. Les fonctionnaires connaissent sans aucun doute le sujet en question, mais – et il s'agit encore de ma propre expérience – ils ne sont pas nécessairement conscients que leurs mots pourront être utilisés dans un tribunal.

Mon étude sur les décisions dans les tribunaux de la Nouvelle-Écosse sur une période de dix ans montre que, malgré la règle de prudence établie dans les affaires *Morgentaler* et *Rizzo*, les paroles d'anciens députés autres qu'un ministre parrain peuvent également être citées. Le risque est évident : les députés sont des personnages politiques qui prononcent des discours politiques dans une arène politique. S'ils savent que leurs paroles risquent d'avoir une incidence sur l'interprétation de la loi, ils peuvent très bien rédiger leurs discours de façon à tenter de gagner, dans un tribunal, ce qu'ils n'ont pas réussi à gagner dans une assemblée législative.

### Notes

---

- 1 [1993] 3 RCS 463, 1993 CanLII 74 (CSC), ci-après *Morgentaler*.
- 2 [1998] 1 RCS 27, 1998 CanLII 837 (CSC), ci-après *Rizzo*.
- 3 Par exemple, *Loi d'interprétation*, L.R.O. 1990, chap. I.11, art. 10; *Loi d'interprétation*, RSNS 1989, chap. 235, art. 9(5); *Loi d'interprétation*, L.R.O. 1985, chap. I-21, art. 12.
- 4 Pour plus de détails, consulter Graham Steele, « «The Frailties of Hansard Evidence are Many»: The Use of House of Assembly Debates in Nova Scotia Courts, 2004-2014 » (2015) *Journal of Political and Parliamentary Law*, p. 499-518.
- 5 2012 NSCA 107 (CanLII).
- 6 2014 CSC 27 (CanLII), avec les raisons légitimes données dans une affaire connexe le même jour, *R. c. Summers*, 2014 CSC 26 (CanLII).
- 7 2009 NSCA 130 (CanLII).